



L'information institutionnalisée comme outil de prévention des conflits : étude des "CLIS déchets"

Laurence Rocher

► To cite this version:

Laurence Rocher. L'information institutionnalisée comme outil de prévention des conflits : étude des "CLIS déchets". Torre André, Kirat Thierry. Territoires de conflits. Analyse des mutations de l'occupation de l'espace, L'Harmattan, pp.273-285, 2008. halshs-00685729

HAL Id: halshs-00685729

<https://shs.hal.science/halshs-00685729>

Submitted on 5 Apr 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TORRE A & KIRAT T (dir.) (2008), *Territoires de conflits. Analyse des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, pp 273-285

L'INFORMATION INSTITUTIONNALISEE COMME OUTIL DE PREVENTION DES CONFLITS : ETUDE
DES « CLIS DECHETS »

LAURENCE ROCHER

Docteur en Aménagement de l'espace-Urbanisme
CNRS UMR CITERES, Université de Tours
Laurence.rocher@univ-tours.fr

Les projets d'implantation d'équipements de traitement et d'élimination de déchets déclenchent, de manière systématique, des oppositions locales, ayant pour conséquence leur abandon ou leur retardement. Tous les modes d'élimination (stockage, incinération) mais également d'autres opérations préalables comme le tri ou le compostage, sont sujets à contestation. La dimension conflictuelle s'est imposée comme problème central de l'action publique relative à la gestion des déchets dans la mesure où la réalisation d'exutoires permettant leur élimination est rendue difficile voire impossible. A ces conflits d'implantation peuvent se succéder, une fois l'équipement réalisé, des conflits « de voisinage » qui ont comme objet principal les nuisances subies par les riverains. Ces contestations portent tant sur les éléments substantiels que sur la dimension procédurale de la décision à travers une remise en cause de la légitimité des procédures et des acteurs. En effet, la dénonciation de l'opacité de la prise de décision et du manque de démocratie est un élément récurrent du conflit environnemental (Dziedzicki, 2001). Considérant ces difficultés sociales, objet de préoccupation des décideurs, l'acceptation territoriale du traitement des déchets est devenue à partir de la fin des années 1980 le point d'achoppement de la politique déchets.

Face à cette situation de blocage ont été instituées des procédures organisant l'information du public ainsi que la rencontre entre riverains, élus, responsables administratifs, associatifs et gestionnaires des équipements de traitement de déchets. Le législateur a choisi d'institutionnaliser des dispositifs d'information spécifiques au secteur des déchets, qui participent d'une évolution plus large des modes de gouvernement (Pierre Lascoumes parle de l'obligation d'informer les citoyens comme d'une « *technologie politique incontournable* »).

Nous proposons l'analyse d'un outil emblématique de l'entreprise d'acceptation de la gestion territorialisée des déchets : les CLIS – Commissions locales d'information et de surveillance – qui réunissent autour d'un site de traitement des déchets plusieurs acteurs locaux. Si ces procédures ont été rendues obligatoires dans l'optique de remédier à un déficit de « confiance » de la part des populations, elles sont le plus souvent mises en place en aval de la décision, autour d'équipements en fonctionnement. Considérant ces mesures du point de vue de l'instrumentation de l'action publique¹, nous nous intéressons ici tant à leur « fabrication » en tant qu'outils de gouvernement qu'à leur mise en œuvre. Aussi deux temps de réflexion se succèdent. Il s'agit en premier lieu de mettre en évidence des éléments de compréhension relatifs au choix et à l'élaboration de ces outils d'information dans un cadre institutionnel. Dans quelle mesure ces instances ont-elles été pensées comme instruments de régulation des conflits, à partir de quels liens de causalité supposés et avec quels effets escomptés ? Puis, sur la base d'apports empiriques, est abordé le rôle effectif de ces instances, notamment leur interaction avec la dynamique conflictuelle locale. Il s'agit d'évaluer alors leur capacité d'apaisement ou de prévention du conflit, à partir d'un regard sur la mise en pratique des fonctions d'information et de surveillance.

¹ Nous suivons l'approche proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, définissant l'instrumentation de l'action publique par « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix.* » (Lascoumes & Le Galès, 2004).

I. INFORMER POUR « RESTAURER LA CONFIANCE »

La question de l'information du public relative à la gestion des déchets s'est posée pour les acteurs institutionnels de façon accrue au cours des années 1980 et 1990, les conflits locaux s'intensifiant au point d'entraver l'implantation d'équipements. Dès 1983, la ministre de l'environnement Huguette Bouchardeau adressait aux préfets une circulaire dans laquelle elle les encourageait à mettre en place des commissions d'information « *chaque fois qu'elle [leur] paraîtra de nature à instaurer un climat de confiance et d'objectivité* »². Cette sollicitation ministérielle est la première étape de la formalisation de ces commissions d'information *ad hoc* qui se mettent alors en place au gré des problèmes et des volontés locales, le plus souvent autour d'installations de traitement des déchets spéciaux ou industriels qui focalisent alors l'attention.

C'est à l'occasion d'une loi votée en 1988 relative aux transferts transfrontaliers de déchets qu'est formellement instauré un droit à l'information spécifique au domaine des déchets, formulé en ces termes : « *Toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et de l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets* »³. La traduction pratique de ce droit à l'information attendra la préparation et le vote de la loi de 1992⁴. Au début des années 1990, alors qu'est amorcée une phase de réorientation de la politique déchets la question des conflits d'implantation s'avère être un des problèmes principaux à traiter.

1.1. Les conflits d'implantation, vecteurs d'une redéfinition de la politique déchets

Durant la décennie 1980 la survenance de conflits lors de projets d'implantation d'équipements est devenue systématique, ce qui a conduit à une situation de blocage généralisé, caractérisée par le risque d'une insuffisance des capacités de traitement des déchets ménagers. La menace annoncée d'une pénurie contribue à justifier l'intervention publique et à lui conférer un caractère d'urgence. Ce blocage d'origine sociale vient entraver le processus de gestion des déchets puisque la phase finale, qui consiste en l'implantation territoriale d'exutoires, est très compromise voire impossible. La dimension sociale a ainsi pris une place grandissante dans l'appréhension du « problème déchets » en tant qu'objet de politique publique. Alors qu'il s'agissait auparavant d'un objet de nature technico-économique, traité exclusivement au regard de données techniques, de considérations économiques, dans un souci d'équité territoriale en termes de desserte de service public, les déchets quittent les sphères politico administrative et technicienne dans laquelle ils étaient confinés en devenant objet de débat public. Les propos du parlementaire Michel Destot sont révélateurs de cette évolution : « (...) *il ne s'agit pas tant d'une question technique – les solutions existent – que d'un problème politique, financier, médiatique et culturel* » (Destot, 1992). Ce processus de publicisation résulte notamment de la multiplication, dans les années 1980, de scandales largement médiatisés, à l'instar de l'emblématique affaire de la décharge de Montchanin (Saône-et-Loire) où ont été stockés illégalement des matières dangereuses.

La mesure-phare de la loi de 1992 consiste à interdire la mise en décharge pour les déchets bruts⁵ à l'échéance du 1^{er} juillet 2002. Il s'agit, en interdisant l'enfouissement sans traitement préalable, de favoriser la valorisation, mais également de limiter le recours à ce mode de traitement perçu à l'époque comme le moins accepté par les populations. Devant le recours massif à l'incinération, une circulaire rédigée par la ministre de l'environnement Dominique Voynet en 1998 vise à introduire une hiérarchie entre la valorisation matière (recyclage et compostage) et la valorisation énergétique, dans un contexte d'intensification de la controverse concernant les impacts environnementaux et sanitaires liés à l'incinération (Buclet, 2005). Pour autant, au sein de la sphère politique et administrative, la position dominante, relayée par les discours et productions écrites de différents acteurs et organismes, consiste à

² Circulaire du 22 juillet 1983 relative aux installations de traitement de déchets

³ Loi 88-1261 du 30 décembre 1988, art. 3-1

⁴ Loi 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement. Cette seconde loi-cadre vient modifier celle du 15 juillet 1975

⁵ La loi de 1992 prévoit que seuls les « déchets ultimes » puissent être mis en décharge : « *déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux* ».

affirmer que le respect des normes en vigueur garantit l'absence de risques pour l'environnement et la santé humaine. Contrairement au domaine des déchets nucléaires dont l'action publique a consisté en une mise en visibilité de ces incertitudes (Barthe, 2002), le discours officiel relatif aux déchets ménagers est inscrit dans un cadre de maîtrise des procédés utilisés. Du point de vue de l'appréhension du risque, un décalage grandissant se forme entre les acteurs politiques, administratifs et professionnels de la politique déchets, persuadés de l'innocuité des techniques et une opinion publique méfiante. La gestion des déchets a connu un phénomène d'*inversion du risque* (Rumpala, 2002), le risque majeur étant de nature sociale, ce qui induit un risque politique en matière de prise de décision. L'intégration de ce risque par les décideurs locaux a en effet comme conséquence une relative inaction en matière de création de nouveaux équipements.

1.2. Les dispositifs d'information, réponse institutionnelle à une situation de blocage

C'est dans ce contexte de blocage social et de menace d'une pénurie en capacité de traitement des déchets ménagers qu'ont été instaurés des dispositifs visant à organiser l'information et la participation. Ces mesures participant d'un « impératif délibératif » (Blondiaux & Sintomer, 2002), qui s'impose comme une norme incontournable des politiques environnementales et de l'action publique en général, n'en sont pas moins une réponse pragmatique à une situation de blocage propre au domaine des déchets. A ce titre, une des mesures phares prévue par la loi de 1992 consiste en la mise en place de *Commissions locales d'information et de surveillance* rendues obligatoires pour les centres de stockages recevant des déchets ultimes ou des déchets industriels spéciaux. Un décret ultérieur précise l'objet ainsi que les modalités de création et de fonctionnement de ces commissions, dont l'information est la vocation principale, l'exercice de la surveillance n'étant pas mentionné « *La commission locale d'information et de surveillance a pour objet de promouvoir l'information du public sur les problèmes posés, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine, par la gestion des déchets dans sa zone géographique de compétence.* »⁶.

L'analyse des débats parlementaires préalables au vote de la loi de 1992, ainsi que des rapports officiels produits à cette occasion, rend compte de la logique selon laquelle ces dispositifs ont été pensés et des attentes du législateur à leur égard. C'est l'ensemble du système de gestion des déchets qui souffrirait – à tort – d'une mauvaise image, construite à partir de certains cas d'équipements mal gérés qui ont été l'objet d'une sur-médiatisation. Cette opinion négative résulterait d'une appréhension erronée de la question des déchets : les populations fonderaient leur jugement considérant quelques cas négatifs appartenant à des pratiques isolées et révolues, à l'instar de Montchanin. A cette ignorance s'ajouterait un certain égoïsme, dont feraient preuve des habitants refusant d'admettre la nécessité des équipements directement liés à un mode de vie et de consommation revendiqué par ailleurs (Destot, 1992). L'accroissement de la conscience écologique de la population française et l'aspiration à un mode de vie basé sur la consommation sont présentés comme un « *paradoxe* » et une « *contradiction* » avec l'inacceptation des installations dont les impacts sont de plus en plus limités et contrôlés. Aussi, l'entreprise de disqualification des attitudes présentées comme relevant du « syndrome NIMBY » repose sur un triple constat : l'ignorance, l'irrationalité et l'égoïsme de la population à l'égard de la gestion des déchets.

Le problème, tel qu'il est identifié par les responsables politiques, administratifs et professionnels du secteur, est bien celui d'une « *mauvaise image* ». Il s'agit alors de rechercher des solutions à même de « *restaurer un climat de confiance* ». Dans le but de changer la perception négative du public envers les déchets et leur traitement, deux axes de solutions sont privilégiés : d'une part une politique de fermeté quant au respect des normes par les exploitants –notamment en matière d'incinération-, et d'autre part la mise en place de dispositifs spécifiquement destinés à remédier au déficit de connaissances du public. Il s'agit d'organiser cette information à travers des structures spécifiques dans l'objectif d'assurer l'acceptabilité des installations. L'information de la population est envisagée comme un moyen permettant de surmonter l'irrationalité, l'ignorance et l'égoïsme, identifiés comme principaux freins à l'ouverture de nouveaux sites de traitement. Dans l'esprit du législateur, attaché à « *restaurer la confiance du public* » envers le *système expert* (Giddens, 1994) de la gestion des déchets, les mesures locales à caractère informatif et participatif telles que les CLIS, apparaissent comme autant de *points d'accès* entre profanes et experts. Il s'agit, au travers de

⁶ décret du 29 décembre 1993, article 8

ces points de contacts, d'organiser une certaine mise en visibilité locale du système – professionnel et politique – dans le but de rassurer, mais également de donner à voir les responsabilités de chacun, en l'occurrence des ménages, dans la production de déchets. L'objectif d'éducation via la diffusion de l'information se double en effet d'une intention de responsabilisation des citoyens-consommateurs comme maillons essentiels de la production des déchets.

Les Commissions locales d'information et de surveillance apparaissent donc comme des instruments particuliers de la politique déchets, pensés dans l'objectif d'une amélioration de l'acceptation des installations de traitement. Elles reposent sur le postulat que l'information et l'accès des populations profanes aux installations de traitement favoriseront leur tolérance par les populations, et contribueront de manière générale à une image renouvelée de la politique de gestion des déchets. En mars 2006, France Nature Environnement dénombrait 513 CLIS (contre 270 en 1999 et 198 en 1997).

II. LES CLIS OUTIL D'ANCRAGE TERRITORIAL DES EQUIPEMENTS

L'apaisement des tensions liées aux équipements de traitement dans le cadre d'une confiance restaurée à l'égard de la politique déchets a motivé l'institutionnalisation des Commissions locales d'information et de surveillance comme *points de contacts* entre profanes et acteurs du *système expert* de la gestion des déchets. Il s'agit de mettre ce cadre institutionnel en perspective avec des éléments empiriques témoignant du fonctionnement « de routine » de ces instances, appréhendé à partir d'une observation de réunions et d'entretiens réalisés auprès de membres de plusieurs CLIS situées en région Centre.

Créées par les préfets, les Commissions sont composées, à parts égales, « *de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées* »⁷. Obligatoires pour les sites de stockages, les préfets doivent les mettre en place – quelque soit le type d'équipement – lorsque la demande leur en est faite par le maire d'une commune comprise dans le périmètre d'affichage de l'avis d'enquête publique. En dépit du souhait de voir affirmée l'obligation de répondre favorablement à la demande d'une CLIS en provenance d'acteurs associatifs, ainsi que d'élargir les équipements assujettis aux incinérateurs, ces propositions de modifications n'ont pas pris un cadre légal.

Dans la plupart des cas l'installation d'une CLIS intervient en aval du processus de décision d'implantation d'un équipement, alors que la plus grande intensité dramatique du conflit est passée. Les seules possibilités d'inflexion portent sur les conditions du fonctionnement de l'équipement en question, notamment sur la réduction des impacts environnementaux et des nuisances. Mises en place pour des équipements en fonctionnement, les CLIS s'inscrivent de fait dans le cadre de conflits « de voisinage ». Pour autant, demeure une menace latente de résurgence du conflit, qui peut être réactivé lors de projets d'extension du site ou en raison de la persistance de nuisances, ce qui confère à ces instances un rôle potentiel de prévention et de régulation du conflit. L'entrée par l'exercice des fonctions d'information et de surveillance permet de rendre compte du rôle territorialisé des CLIS et de leur perception par les différents acteurs impliqués.

1.1. Production et diffusion de l'information dans le cadre d'une domination de la « sphère spécialiste »

Les informations soumises à discussion au sein des CLIS proviennent essentiellement du rapport annuel que l'exploitant est tenu de produire et de présenter en commission. Y figurent différentes données relatives au fonctionnement de l'équipement en question : les tonnages et la nature des déchets entrants, les accidents, événements et travaux qui ont eu lieu et ceux qui sont envisagés, divers résultats d'analyse des rejets dans le milieu naturel. En revanche les aspects financiers ne sont pas abordés. La présentation de ce rapport donne lieu à des questions, commentaires et discussions, et de fait le déroulement des réunions est bien souvent orchestré autour de données en provenance d'une seule source : l'exploitant.

⁷ Décret du 29 décembre 1993

Les discussions entre les protagonistes peuvent toutefois donner lieu à des ajustements à la marge concernant l'information. Ces inflexions portent le plus souvent sur la forme (présentation des données davantage détaillées ou au contraire synthétisées), elles ont rarement trait à la production-même de l'information (analyses supplémentaires ou réalisées dans des conditions redéfinies). Bien que les suspicions demeurent à l'égard des informations diffusées, notamment considérant les risques environnementaux et sanitaires, la production d'études complémentaires est quasi inexistante. Si des formes d'apprentissage ont effectivement lieu, c'est en sens unique : les profanes se forment aux connaissances expertes, mais sans que celles-ci ne fassent l'objet d'une remise en cause. Ces instances sont des lieux de formation, mais ne sont pas utilisées comme des lieux d'apprentissage mutuel. Elles ne s'inscrivent pas dans le processus d'*apprentissage collectif* caractérisant les formes les plus abouties de *forums hybrides* (Barthe, Callon & Lascoumes, 2001).

Si ces assemblées ne donnent pas lieu à la production collective d'information, elles ne se positionnent pas non plus comme organisatrices d'une diffusion publique de l'information. La seule diffusion d'information de manière organisée et publique résulte de l'initiative d'exploitants qui proposent des journées d'ouverture de leur site au public ou dans de rares cas reçoivent la presse locale. Aucune des CLIS observées ne s'est engagée dans une démarche d'« *exportation* » de l'information (Lascoumes, 2002), ce rôle étant assuré de manière informelle par les différents membres auprès de ceux qu'ils représentent. Le lien entre la CLIS et l'environnement social de l'équipement repose sur des mécanismes de représentation de certains intérêts admis à participer (associations, riverains, ...), mais en aucun cas sur une mise en public de l'information. Les représentants sont ainsi implicitement désignés comme médiateurs de l'information dont ils ont été destinataires. L'accès à l'information est important pour les élus locaux, qui attendent de la CLIS la possibilité de gérer au mieux leur rôle d'interface entre la population et l'équipement. La tenue des CLIS représente pour eux la double opportunité d'exprimer des doléances quant aux nuisances de proximité, et de recueillir une information qui leur est nécessaire dans la gestion de leur relation avec leurs administrés.

Pour les exploitants, inquiets quant à l'utilisation des données qu'ils rendent publiques, les CLIS constituent un cadre intéressant dans la mesure où ils maîtrisent l'information diffusée et en accompagnent la réception. Les représentants des administrations considèrent ces dispositifs comme des moyens d'organiser et de maintenir une certaine familiarité entre l'équipement en question et son milieu social environnant, cette familiarité étant pour eux un facteur de réduction des conflits. A ce titre ils accordent une grande importance aux visites organisées à la suite des réunions, qui représentent autant d'occasions de mettre en avant la frontière entre les mauvaises pratiques reléguées au passé et les nouveaux équipements relevant d'une gestion « moderne » des déchets.

1.2. Un exercice multiforme de la surveillance

Bien que la mise en oeuvre de la surveillance ne fasse l'objet d'aucune précision dans les textes, un système de surveillance multiforme et complémentaire s'organise de fait. Il porte sur différents objets auxquels les acteurs se rattachent en fonction des ressources dont ils disposent⁸. Nous pouvons ainsi distinguer trois formes de surveillance :

La *surveillance « technique »* ou experte a trait au fonctionnement de l'installation et aux impacts sur le milieu naturel. Elle s'inscrit dans le prolongement direct de la surveillance effectuée dans le cadre du régime des installations classées. Les données - issues du rapport de l'exploitant - sont de nature technique et requièrent un certain niveau de connaissances, ce qui donne lieu à un phénomène de « cooptation » implicite, selon lequel les « profanes » s'en remettent aux « experts ». Les membres (élus, représentants d'associations locales, riverains) qui ne possèdent pas les compétences techniques requises placent leur

⁸ Il s'agit notamment, selon la typologie de Peter Knoepfel *et al.* de ressource « cognitive » définie comme « constituée par les connaissances acquises relatives aux données techniques, sociales, économiques et politiques du problème collectif à résoudre » et de ressource « interactive », « (...) construite à partir des attributs individuels des acteurs en présence, de la qualité de l'organisation des structures administratives ou sociétales auxquels ils appartiennent et de l'existence de réseaux de relations entre les différents acteurs de la politique publique (...) ».(Knoepfel, Larrue, Varone, 2001).

confiance dans les « experts » - qui correspondent à certains représentants associatifs et plus généralement aux représentants des administrations. A ce titre, le rôle de l'inspecteur des installations classées est primordial : rendant compte de son travail d'inspection, il apporte la garantie du fonctionnement de l'installation dans le respect des normes. La présence administrative est essentielle pour les protagonistes : la rédaction de comptes-rendus assure une trace écrite formelle des échanges produits lors des réunions qui, au-delà d'être un lieu d'expression, sont surtout des chambres d'enregistrement. Si la circonspection reste de mise à l'égard de l'information circulant au sein des CLIS, la formalité du cadre est un facteur déterminant quant à la valeur accordée à ces structures.

La *surveillance « directe »* ou « *sensorielle* » du site consiste en une observation quotidienne par les voisins et certains élus locaux, attentifs voire suspicieux. Ils sont vigilants à l'égard de certains signes qui pourraient témoigner d'un mauvais fonctionnement de l'équipement : provenance des camions, identification des odeurs, ... Contrairement à la « surveillance experte », cette surveillance de proximité possède un caractère informel et diffus, elle ne nécessite pas de connaissances techniques particulières. Elle se développe et se renforce dans le cadre de réseaux de relations locaux, formels et informels, au sein desquels circulent des informations directement ou indirectement liées au site. Elus, riverains et représentants associatifs revendiquent des possibilités d'exercice de cette surveillance directe en demandant un droit de visite inopinée sur le site, qui leur est le plus souvent refusé au motif de la sécurité. Notons que ce rôle de « sentinelle » est parfois facilité, voire initié, par les exploitants, qui remettent aux riverains des cahiers dans lesquels ils leur demandent de consigner la nature et la date de survenance des odeurs, du bruit, ou des envols de déchets, dans le but d'améliorer leur propre connaissance des nuisances qu'ils produisent et d'y remédier plus efficacement. Cela peut d'autre part leur permettre de discréditer certaines critiques qui leur sont adressées en mettant en évidence le caractère « subjectif » de la perception des odeurs.

La *surveillance « territoriale »* de la gestion des déchets s'inscrit dans un cadre plus large que celui des impacts ou les nuisances. Elle porte sur le contrôle de la cohérence entre les données relatives au site et les documents plus généraux, notamment les schémas de planification départementaux de la gestion des déchets. Ce type de surveillance est majoritairement assuré par les associations d'envergure départementale, institutionnalisées et insérées dans les réseaux départementaux. Leur participation à d'autres instances de concertation, à une échelle plus large, leur permet de croiser les informations provenant de différentes sources. Les CLIS représentent pour les acteurs intégrés dans les réseaux départementaux de la gestion des déchets – notamment les représentants associatifs et les représentants de la préfecture – l'occasion de rappeler que les objectifs affichés dans les plans départementaux doivent déterminer le fonctionnement des équipements. L'attention portée à la destination et au mode de traitement des déchets sortants participe de cette démarche de surveillance de l'ensemble de la chaîne des différentes opérations de traitement, sur un territoire vaste qui dépasse largement l'espace concerné par les impacts environnementaux et sociaux.

CONCLUSION : QUELLE CAPACITE DES CLIS A REGULER LE(S) CONFLIT(S) ?

Plus qu'un instrument de prévention ou de gestion du conflit, les CLIS semblent oeuvrer comme des outils d'optimisation de l'implantation locale du site. Ce sont des lieux de régulation des rapports entre l'installation et son espace d'accueil. La souplesse dans l'application des règles concernant la composition des commissions permet la participation de riverains en tant que voisins et non à titre de porte-parole d'une organisation. Ces pratiques en matière de représentation, mettant en avant le souci de prise en compte des enjeux de proximité tels que la gestion des nuisances, inscrivent les Commissions dans une dimension de voisinage. La capacité à gérer les nuisances, notamment les odeurs, permet d'asseoir la CLIS dans une fonction d'apaisement des tensions. Elles créent en effet un cadre permettant l'expression des doléances relatives aux nuisances subies par les habitants, par le biais de relais que sont les élus locaux ou des associations, ou de manière directe avec la présence de riverains. Elles revêtent ainsi une fonction d'anticipation et de « contenance » de conflits, grâce à une meilleure connaissance de l'environnement social par le gestionnaire de l'équipement, soucieux de gérer les tensions « en interne » et d'éviter qu'elles ne prennent une dimension publique. Aussi, ces instances sont perçues comme un outil de « maîtrise » de l'environnement social du site. Notons que les représentants du *système expert* – exploitants et services de l'Etat – se rejoignent dans un but commun : celui de « gommer les erreurs du passé » en matière de gestion

des déchets, autrement dit de promouvoir une vision technicisée et sans risque des équipements. Les animateurs des réunions opèrent une forme de « structuration des termes du débat » (Rui, 2004) orientant la fonction des CLIS vers des instances de gestion de proximité.

Cette vocation première de régulation de proximité se double d'une fonction de médiation concernant la question de la gestion des déchets. Elles opèrent comme des lieux d'exposition de l'action publique en la matière. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une « mise en public » des rouages de l'action publique, étant donné le caractère fermé de ces commissions. Mais à travers ces rencontres, chacun des acteurs impliqués dans la gestion des déchets est amené à exposer, voir à justifier son action, ce qui conduit à une redistribution des responsabilités. A travers la mise en discussion de « nos déchets » il s'agit d'enclencher un processus d'appropriation territoriale du problème.

Les CLIS peuvent finalement se comprendre comme un outil de familiarisation de l'équipement avec son territoire d'accueil. En ce sens elles remplissent un rôle de mise en confiance, un point d'ancrage entre le *système expert* et les profanes. Cette relative confiance n'est toutefois jamais acquise, elle demeure très précaire, constamment remise en cause une posture maintenue de vigilance voire de suspicion.

Pour autant les CLIS oeuvrent ainsi dans le sens de la pérennisation de l'équipement dans un territoire donné, enjeu crucial alors qu'est réitérée la menace de pénurie d'exutoires⁹. En effet, les sites existants sont dans ce contexte dotés d'une valeur particulière ; il s'agit de prolonger leur durée d'exploitation, par le biais notamment d'extensions de la surface d'occupation pour les centres de stockage, ce qui n'empêche pas les demandes d'autorisation de dépassement des tonnages entrants, ou de modification du périmètre de provenance. Or, la gestion des enjeux sociaux à l'occasion des agrandissements des sites est primordiale dans le contexte de pénurie d'exutoires et de difficultés à ouvrir de nouveaux sites. Les CLIS permettent alors une relative publicisation des positions, des motivations et des attentes de chacun des acteurs, élus, exploitants, administrations, associations, elles offrent un espace de négociation des conditions d'agrandissement – de compensations notamment – sans pour autant annuler la survenance d'une contestation locale.

Les enseignements quant à la capacité de ces dispositifs à réguler les conflits de « voisinage » demeurent délicats : s'ils offrent un cadre pour l'expression de ce conflit, ils ne contribuent ni à éviter son émergence ni à en faciliter la résolution. Enfin, les « effets » produits par le recours à cet outil participatif restent très localisés ; ils ne semblent pas susciter une « restauration de la confiance » généralisée, les conflits d'implantation de nouveaux équipements demeurant systématiques.

Références :

Barbier R. et Waechter V. (2003), « La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement », *Espaces et Sociétés*, p. 85-99.

Barthe Y. (2002), « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 15, n°57, p. 57-78.

Blondiaux L. et Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, n°57, p. 17-35.

Buclet N. (2005), « Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers », *Politiques et Management Public*, 23, n°2, pp. 91-116.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 358 p.

Commissariat Général Au Plan (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, 815 p.

Destot Michel, *Rapport fait au nom de la Commission de la Production et des Echanges sur le projet de loi relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*, Assemblée Nationale, n° 2745, 27 mai 1992.

Dziedzicki J-M. (2001), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?* Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace-urbanisme, Université de Tours, 443 p.

⁹ Au tournant des années 2000, alors qu'est amorcée une phase d'évaluation et de réorientation de la politique déchets, les constats en termes de refus des équipements d'élimination et de situation de pénurie sont similaires à ceux formulés au début des années 1990. (Commissariat Général au Plan, 2003).

Giddens A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, L'harmattan, 192 p.

France Nature Environnement (2006), *Evaluation du fonctionnement des Commissions locales d'information et de surveillance et prospective*, 88 p.

Lascoumes P. (2003), « L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique » in Gerstlé J., *Les effets d'information en politique*, L'Harmattan, p. 303-320.

Rui S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 264 p.

Rumpala Y. (2002), « Qualification de problèmes comme « risques environnementaux » : l'exemple des déchets et des transports routiers » in Gilbert C., *Risques collectifs et situations de crises. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan, p. 79-92.